联合国 S/PV.7030



安全理事会

临时逐字记录

第六十八年

第七〇三〇次会议

2013年9月12日星期四下午3时举行
纽约

主席:	昆兰先生	(澳大利亚)
成员:	阿根廷	奥亚萨瓦尔先生
	阿塞拜疆	侯赛因利先生
	中国	赵勇先生
	法国	拉梅克先生
	危地马拉	罗森塔尔先生
	卢森堡	卢卡斯女士
	摩洛哥	拉塞勒先生
	巴基斯坦	马苏德汗先生
	大韩民国	Lee Kyung Chul 先生
	俄罗斯联邦	潘金先生
	卢旺达	恩杜洪吉雷赫先生
	多哥	梅南先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	威尔逊先生
	美利坚合众国	德劳伦蒂斯先生

议程项目

索马里局势

秘书长关于索马里的报告(S/2013/521)

13-47178(C)







下午3时10分开会。

通过议程

议程通过。

索马里局势

秘书长关于索马里的报告(S/2013/521)

主席（*以英语发言*）：根据安理会暂行议事规则第37条，我邀请索马里代表参加本次会议。

根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请秘书长特别代表兼联合国索马里援助团团长尼古拉斯•凯先生参加本次会议。我代表安理会热烈欢迎凯先生，他今天将首次以秘书长代表特别身份作通报。

根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表穆罕默德•萨利赫•阿纳迪夫先生参加本次会议。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提请安理会成员注意文件S/2013/521，其中载有秘书长关于索马里的报告。

我现在请凯先生发言。

凯先生（*以英语发言*）：主席先生，我感谢你给我这个机会，让我自就任秘书长索马里问题特别代表以来首次——实际上也是我本人首次——向安理会作通报。我今天特别高兴地与非洲联盟的阿纳迪夫大使一起与会，他的与会体现了我们在履行安理会赋予我们的两项授权时所开展的密切协作。

在联邦政府成立一年后，以及联合国索马里援助团（联索援助团）成立90天后，现在是评估一下索马里问题的好时机。

我在详谈政治和安全问题之前，要首先回答秘书长所有特别代表或许听到的最多的一个问题：“你感到乐观吗？”对我来说，答案是响亮的“是的”。在各种曲折、危机和僵持的背后，索马里拥有取得进展的基础。国际社会团结一致地支持可信、合法的联邦政府。有资源可以满足眼下的需要。有达成妥协和处理争端而非诉诸暴力的政治意愿。我所见到的索马里人厌倦战争和匮乏，厌倦边缘政策和掠夺性政治。

政治挑战的核心如果说解决起来是相当困难的话，描述一下却是简单的。历经22年冲突后，权力以及对资源和收入的控制支离破碎。强大的中央集权国家已不复存在。不同地区和不同的人现在都拥有不同的少许权力。所以，索马里人认定联邦制是在这种新的现实状况下唯一可行的体制。现在的任务是他们之间要实现和解并商定究竟怎样才能实际落实联邦制。他们将怎样分享权力、收入、资源以及分担责任，才能造福于整个索马里？这些是困难的问题，但也是需要加以政治解决的问题。

所以，我在就任的头三个月中，将必须在宪法审查以及与各地区建设性地接触方面取得进展作为优先工作。我前往邦特兰和索马里兰，并就朱巴问题与利益攸关者密切接触。

如果说在政治中一个星期称得上较长时间，那么，联索特派团在索马里的90天可谓漫长无边了。请允许我向安理会通报自秘书长提交报告(S/2013/521)以来近期的一些重要事态发展。

朱巴地区局势是联邦政府面临的最严峻问题之一。6月初，基斯马尤的安全和政治僵局以及朱巴各方与摩加迪沙之间曾存在很高的崩溃风险。然而，在埃塞俄比亚外长泰德斯•奥德汉姆•戈巴耶思以政府间发展管理局（伊加特）名义所进行的积极调解下，最终于8月28日在亚的斯亚贝巴达成协议。协议规定了临时管理、安全和经济安排。我对最后阶段的谈判给予了支持，并出席了在亚的斯亚贝巴举行的签字仪式。一些悬而未决的问题仍然存在，协议的执行将要求各方展现善意并给予大量支持。我要高兴地说，联索援助团已在基斯马尤建立存在，以确保它能够与非洲联盟（非盟）密切合作，按要求帮助履行各方面的授权。我们关切地获悉今天朱巴行政当局临时领导人的车队遇袭，我已呼吁各方保

持冷静和克制。在北部地区，索马里兰和索马里之间的关系仍是敏感和脆弱的。尽管如此，仍取得了进展。在土耳其的调解下，今年双方已进行了两次会谈。在共同管理领空方面达成的一致可成为其它彼此互惠互利合作领域的样板。我们敦促双方以解决方案为侧重点——无论其多么有限——而不是盯着问题。当地权力当局不承认联索援助团在索马里兰的授权，应其请求，联索特派团在索马里兰的驻留问题仍未解决。我仍致力于找到办法打破这一僵局。我还为邦特兰的内部政治进程提供斡旋，并协助邦特兰行政当局与联邦政府建立彼此信任。在这方面，我还与伊加特委员会主席密切合作。

索马里面临的重要任务之一是商定一部最终的《联邦宪法》。联合国正在支持全民协商的广泛进程。在此进程中应澄清几个仍有争议的重要领域。前面的协商与谈判进程是漫长而艰难的，我们将支持这一进程。9月2日，联索援助团支持召开一次称作“2016年愿景”的全国政治会议，会上，索马里总统重申，他致力于到2016年制订出一部新《宪法》并举行选举。

在不到一周的时间内，索马里稳定工作中的另一个重大要素将得到落实。周一，约200名代表将聚首布鲁塞尔，出席由欧洲联盟和联邦政府联合主办的会议。《新政》契约是由索马里人牵头和主导的一系列优先事项以及落实这些事项的重要节点，是一个国际支持、协调与资助的架构。在布鲁塞尔，索马里政府和国际社会将认可该契约，以确认彼此对这些优先事项的承诺。对该契约的真正考验将是它如何给民众的日常生活带来变化。联合国在索马里将充分发挥作用，特别是在协助政府协调国际援助方面。我感谢欧洲联盟在该进程中发挥重要作用，并且将在这个领域以及在我们向索马里提供支持的所有其它领域继续与其密切合作。我希望，我们将看到各伙伴特别是对拟议中新的财政和协调机制做出真正的承诺。

所以在政治层面取得了进展。议会已证明自己是一个重要的推动者。但是，我们不可沾沾自喜。仍有时间借助一个包容性进程来商定一部新的《宪法》，就此表决并随后在索马里举行自由和公平的选举。但是，这是一项艰难的工作，我们大家都必须加快步伐。

除政治之外，我们最初的侧重点主要是在安全上。我们在摩加迪沙的存在很大程度上要归功于非洲联盟索马里特派团（非索特派团），我赞扬部队和警察派遣国的勇气、决心和牺牲以及非洲联盟委员会的领导作用。下一阶段将需要更多支持。10月份联合国-非盟联合基准评估团报告中将提出对增强能力和战斗力手段、充分及可预测供资以及新行动构想的确切需求。正如安理会将从我的朋友和同事阿纳迪夫大使那里听到的那样，与在索马里击败青年党有关的军事与安全层面绝没有结束。索马里国家军队准备好发挥自身的作用，必须予以适当支持。我呼吁安理会确保更加优先重视强化索马里国家安全部队、提高其部署能力及继续与非索特派团开展联合行动的能力。我相信，这将是基准制定小组的一个主要结论之一。

除政治和安全方面的挑战之外，联合国也在积极参与处理对索马里及该区域至关重要的其它问题，如满足人道主义需求、人权、男女平等以及海盗问题。进出困难仍是一个主要障碍，导致小儿麻痹症迅速蔓延。索马里现有160多例确诊病例，占世界总数的一半以上。随着当地保健工作者与有关方面谈判，争取进入难以到达的社区，至关重要的全国免疫接种活动已经铺开。无国界医生组织的撤出是对卫生部门的一个沉重打击，它也提醒我们，各方遵守国际人道主义法和人道主义原则何其重要。我们虽看到一些改善，但是，粮食保障的形势仍很严峻。身陷危机的人数五年来首次降至100万以下，然而，处于粮食无保障边缘的人数却增至230万。如果国际银行切断散居海外索马里人汇款这条生命线，局势还可能进一步恶化。

索马里的邻国接纳了约100万难民。虽然最近做出了努力，以推动难民返回索马里，但现在尚不是

大规模遣返的时候。然而，必须通过持久的解决方案来支持难民自发和自愿地返回安全地区。

我们高兴地支持政府的人权路线图，即它将于本月晚些时候向日内瓦人权理事会提出的行动计划。作为该行动计划中的一个关键步骤，我已呼吁索马里政府批准《儿童权利公约》。在索马里，童年可能是一段可怕的经历。我们继续关切地跟踪大量严重侵犯儿童权利的行径。对索马里儿童来说，较积极的一点是，上周日启动了一个由联合国资助的“入学”活动，目的是在今后三年中使100万儿童进入课堂。第一步是，今天政府十年来首次为10万儿童提供免费入学教育。

性暴力是索马里政府及人民面临的最为严重和紧迫的人权挑战之一。令人鼓舞的是，索马里总统和非索特派团领导层奉行对性虐待零容忍的政策。然而，很显然，现在需要建立力度大大增强的调查和起诉系统，这应包括保护幸存者和证人。

虽然海盗活动有所减少，但是，陆上从中渔利的网络却并未被捣毁。必须支持陆上的执法和惩戒系统以及就业机会，以处理问题的根源。就在昨天由阿拉伯联合酋长国在迪拜主办的一次会议上，一项涵盖安全和资源可持续管理的海上战略得到了大力认可。阿拉伯联合酋长国的这一宝贵举措应得到我们的感谢。

我要感谢安理会富有远见地设立了联索援助团。我们在特派团设立方面正在取得良好进展，迄今已有50名工作人员到位。要履行任务授权，就需要大得多的能力，但是，我们将只会以可使我们有效开展工作并与政府吸收我们所提供协助的能力相一致的速度进行扩充。

我们的效力取决于我们各方面的关系。我特别侧重于与联邦政府之间的关系。我认为这一关系是强有力的。第二是联合国与非索特派团的关系。阿纳迪夫大使和我本人都决心确保我们双方携手合作。今天我们一起来向安理会通报情况绝非偶然。我们还与伊加特密切合作。我期待将在大会间隙于纽约这里举办的伊加特伙伴论坛会议。

在联合国系统内部，我也把重点放在各种关系上，因为这些关系是联索援助团任务授权——即确保向联邦政府敞开的是同一扇联合国大门——的关键所在。我们正按部就班地开展工作，力求到1月1日正式整合为一个团队。我们已经在联合小组中就法治、安全、宪法审查以及人权问题开展工作。我们已经作为一个统一的联合国高级管理团队在工作。

6月19日，我们联合国大家庭在索马里经历了黑暗一刻，当时我们共用的院落遭到袭击。我们失去了一名联合国开发计划署工作人员及7名承包商和警卫。这一不幸事件更加强了我致力于特派团工作的决心。我们正审查为我们工作人员所做的安保安排，而且正如安理会所建议的那样，我仍然急需可以充分行使职能的警卫队伍能力。非盟与联合国共同开展的基准评估研究了一些我们目前正在考虑的方案。

最后，我想提出三点主要意见，供安理会考虑。第一，在索马里，人民、索马里政府以及国际伙伴正处在即将取得重大成就，确实重大的成就的关头。在重建一个支离破碎的国家和避免数百万人陷入冲突和贫困方面，我们即将取得巨大成功。

第二，我们目前的处境也很危险。成功并非万无一失。从任何角度来说，索马里危机都并未结束。虽然世界上其它地方也存在许多需要我们关注的问题，但我们经不起减少关注或投入。如果我们失败，如果索马里退回到过去，如果青年党大行其道，从巴马科到班吉、再到非洲以外地区，我们都将感受到安全方面的影响。意识形态没有国界之分。

第三，为了克服障碍并实现重要进展，我们需要更多资源。已经提供了很多支助，承诺的支助则更多，但是，如果要避免失败，就必须在三个领域加强努力。第一，为索马里国家安全部队提供支

助，就建设其能力而言，我们尚未达到必要数量；第二，加强非索特派团的能力；第三，在非索特派团的撤出战略中发挥资源充足和协调一致的联合国作用，这包括为联索援助团和联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处以及联合国各机构在索马里开展的工作提供支助。

在索马里开展工作耗资不菲。维持我们工作人员的安全确实要花很多钱。确保成功将花费更大，但与国际社会在伊拉克、阿富汗，以及最近在马里的投入相比不算太多。但是，仍然有在索马里失败的风险，我认为，这是一个我们承受不起的风险。

主席（以英语发言）：我感谢凯先生所作的通报。

我现在请阿纳迪夫先生发言。

阿纳迪夫先生（以法语发言）：首先，我谨代表非洲联盟委员会主席恩科萨扎娜•德拉米尼－祖马女士，感谢安理会给我这个独特的机会，向各位成员通报索马里局势的最新情况。我赞同我的同事、凯大使的说法，索马里局势的演变让我们感到乐观。不过，与所有令人感到乐观的情况一样，同时应当意识到必须应对的挑战。因此，我将不详谈积极方面，因为凯大使已在他的通报中对此进行了全面、出色的介绍，而是重点谈一谈政府必须解决的挑战以及非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）目前面临的挑战。

在继续发言前，我谨转达拉姆丹•拉马姆拉专员的遗憾和歉意，他今天无法在安理会发言。各位知道，他刚刚被任命为他的国家阿尔及利亚的外长。他请安理会接受他的歉意。

关于索马里局势，正是由于安全理事会通过了相关决议，非索特派团今天才得以在部署在实地的三个部门的支持下，履行其使命。如安理会所知，军事部门目前由来自乌干达、布隆迪、肯尼亚、吉布提和塞拉利昂的部队组成，约有17000名士兵。还有一个文职部门，有来自非洲不同国家的约100名士兵。他们的工作常常补充我们的联合国索马里援助团朋友在实地执行的任务。还有一个警察部门，由两支部队组成：一支来自尼日利亚，有140名警官；另一支来自乌干达，也有140名警官。他们每天进行巡逻，并且帮助索马里警察执行任务。我们还有来自加纳、冈比亚以及其它非洲国家的教员和培训人员，他们都在帮助我们的索马里兄弟，以便确保安全。这些人目前驻扎在摩加迪沙，但很快将前往其它地区，包括基斯马尤、拜多阿和Beledweyne。

非索特派团自成立以来，一直通过军事、警察和文职部门履行其使命。实际上，由于安理会的支持和赋予非索特派团的主动授权，今天，我们在安全和政治领域都取得了重大进展。凯大使已就此对安理会作了通报，因此我将不再赘述。但是，我仅想指出，尽管我们目前看到索马里出现积极动态，但仍要应对许多挑战。

在政治层面上，我们感到鼓舞的是，政府坚定执行其各项政策。在这方面，凯大使也强调了许多积极事态发展，其中一些是从本月初才开始的。这些最近事态发展的高峰是，“朱巴兰”政治领导人，特别是艾哈迈德·马多贝与索马里政府于8月28日达成了一项协定。但是，整个积极动态由于诸多挑战而受到破坏，正如我所言，如果我们不解决这些挑战，就有可能导致出现令整个国际社会感到遗憾的逆转。实际上，与前些年索马里陷于崩溃、无政府状态相反，今天，索马里有一个负责任的政府，尽管它自身存在种种问题，但正在朝正确方向演变。

第一个挑战与安全有关。尽管在打击青年党方面取得了进展，特别是在2012年和2013年初，但非索特派团要强调指出，青年党仍有能力破坏该国的稳定，并使我们的所有努力脱离正轨。自今年年初以来，青年党采用了更加周密的骚扰战术，这是由于充分的准备和训练及其得到的资金支持，我们很快将能确定这些资金的源头。监测组有关这个问题的报告(S/2013/413)包含了这方面的一些线索。

我们谨提请注意6月19日针对联合国大院发动的自杀式袭击。最近，9月7日对平民光顾的一家广受欢迎的乡村餐馆发动了一次袭击。这些袭击表明了假如我们放松警惕就可能遭遇的挫折。

实际上，极端团伙在索马里大约50%的领土上通行自由，尤其是在农村地区，他们继续在那里进行组织和培训，他们在那里获得后勤支助以及武器和弹药。必须强调联合国通过秘书长特别代表作出的辅助我们的努力，因为目前正在作出无数努力，以查明并最终切断这些来源。

第二个挑战是索马里政府内部的挑战，即如何按照临时《宪法》的规定，精简联邦机构。有几个地区正在竞相成为独立于中央政府的自治区域，各个地区的解释往往不同。但我认为，我们能够欢迎8月28日索马里联邦政府同朱巴兰当局之间达成的协议，该协议使我们大家感到放心，为索马里联邦政府同正在提出这类要求的不同地区之间的关系带来了积极的前景。

第三个挑战也涉及政府，并且同政府能力不足有关。在非索特派团解放一些地区后，索马里政府任命的官员有时不被当地居民接受，并且不存在支持他们工作的行政机构。因此，在这些机构之间进行内部协调，仍然是一大挑战。政府代表或官员之间存在的此类矛盾造成了缺乏谅解的状况，致使这一挑战变得更加严峻。

此外，索马里政府继续面临着凯大使所述的人道主义局势，这包括流离失所者、难民、失业青年等等。民众非常急切地希望解决他们的问题，而且尽管在这方面存在着一些希望，但假如在不久的将来不出现任何改善的迹象，那么这些长期存在的困难就可能导致冲突。实际上，冲突的种子已经埋下。

正如凯大使所说，我们正在为举行布鲁塞尔会议并订立新政契约做准备。我们必须确保在那次会议之后，该国的安全状况足以确保在和平以及政治稳定，尤其是在索马里人民所盼望的经济稳定方面取得进展。现在仍然有必要在军事层面作出相当大的努力，而且必须同政治战略并行开展。但是，在落实这些努力和目标的过程中，需要同索马里所有伙伴进行协商并获得它们进一步的支持，因为其中的挑战可能对非索特派团的有效性产生负面影响。

安理会无疑知道，军事行动的情况必须继续是最高优先事项。不幸的是，当前指导非索特派团行动的战略概念已经过时。安理会必须能够考虑获得支助事项的数目问题，以及凯大使刚才说到的向索马里国家安全部队提供的支助。

两项战略性考虑继续提出真正的挑战。尽管安理会已投票赞成提供增强军力的手段，但迄今为止，非索特派团尚未真正能够调动必要的增强军力手段。此外，以联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团支助办)为代表的联合国支助机制所采用的程序，往往导致我们在及时获得必要支助方面遭遇问题。

从这个角度来讲，同样也极其重要的是，必须向非索特派团支助办提供有力支持，使它能够应对实地往往很艰巨的挑战，否则就很难达到我们想要实现的重大军事目标。此外，非索特派团支助办的支助机制应在安理会的支持下加以扩大，以包含目前由非索特派团向索马里部队提供的培训。

因此，我们可以说，非索特派团和索马里部队目前驻扎在主要城镇并为交通干线提供安全保障。但是，我们解放的领土越多，我们的兵力就越分散，因此我们目前无法进行许多扩大行动。人们仍然高度希望非索特派团提供更广泛的安全。但是，非索特派团的行动正在经历困难，必须解决这些困难，以便使我们能够真正采取最后的几个步骤，尽管正如人们常说的那样，最后几步往往是最困难的。

最近，非盟委员会主席致函秘书长，概述了仍然存在的相关需求。我们要提前对非洲联盟-联合国信息支助小组的建议表示欢迎，该小组刚刚按照第2093（2013）号决议第19段完成任务。我们相信，

只要向非索特派团和索马里国家安全部队提供注重精心规划的目标的支助，我们就将在打击青年党和改善安全局势以及避免在索马里遭遇人人都担心的任何挫折方面，取得预期的决定性进展。正如我前面说过的那样，这种支助应当包括增加部队人数以及为索马里国家安全部队提供后勤支持和密集培训。

在结束发言之前，我谨通知安全理事会成员，一名索马里妇女对索马里国家部队和非索特派团提出的强奸指控，在经过若干内部和外部调查之后已被证明毫无事实根据。我们非索特派团已经就此类问题采取了零容忍政策。我们现在有预警机制和常设调查结构供我们使用。我们还正在为非索特派团军事人员和索马里民众开展提高认识运动。在这方面，我们已经帮助索马里政府制定一项两性平等政策。这项政策不久将向议会提出，以便通过一部法律。

最后，让我再次借此机会代表非洲联盟委员会主席表示，非洲联盟以及在实地代表非盟的非索特派团感谢安理会给予坚定支持和作出不懈努力，以便找到解决索马里局势的办法。正如我的同事所言，我们仍然乐观。再作出一些努力，我们就可以做到最近在马里做成的同样的事情。这样，2016年选举就可以在索马里全国各地举行。

主席（以英语发言）：我感谢安纳迪夫先生的通报。

发言名单上没有其他发言者了。我现在请安理会成员进行非正式磋商，继续讨论这一问题。

下午3时50分散会。